Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1626 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2016

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 23 mei 2016.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-02-1626
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

GEANNOTEERDE AGENDA RAAD BUITENLANDSE ZAKEN VAN 23 MEI 2016

Regionale strategie Syrië, Irak en bestrijding ISIS

De bespreking van de voortgang van de regionale strategie over Syrië, Irak en de bestrijding van ISIS, die op 16 maart 2015 door de Raad is aangenomen, werd uitgesteld tijdens de RBZ van 18 april jl. wegens tijdgebrek. De RBZ zal daarom de voortgang tijdens de aanstaande bijeenkomst bespreken, mede in het licht van de recente ontwikkelingen.

Recente ontwikkelingen in Syrië en Irak

Het politiek proces aangaande Syrië verloopt moeizaam en de schrijnende humanitaire situatie duurt voort. Medio april zegde de Higher Negotiations Committee van de Syrische oppositie deelname aan de vredesbesprekingen in Genève op uit onvrede over aanhoudende schendingen van het staakt-het-vuren en uitblijvende humanitaire toegang. Het landelijke staakt-het-vuren, dat vanwege de aanhoudende aanvallen van het regime op Aleppo niet kon worden gehandhaafd, is sinds vorige week op een aantal plaatsen in Syrië hersteld (Aleppo, Oost-Ghouta en Latakia) na diplomatieke inspanningen van (hoofdzakelijk) de VS en Rusland. Of serieuze vredesbesprekingen daarmee op korte termijn kunnen worden hervat, is vooralsnog onduidelijk. In het licht van deze ontwikkelingen heeft Nederland opgeroepen tot een spoedige zitting van de International Syria Support Group (ISSG). Deze zal op 17 mei in Wenen plaatsvinden, waaraan de Minister van Buitenlandse Zaken zal deelnemen.

In de strijd tegen ISIS hebben de Iraakse veiligheidstroepen, met steun van de anti-ISIS Coalitie, vorderingen geboekt. Onder andere de plaatsen Ramadi, Baghdadi en Hit zijn veiliggesteld, maar moeten nog wel worden geruimd van explosieven *(improvised explosive devices)* en eventuele scherpschutters. Voor de stabilisatie van heroverde gebieden heeft het kabinet een extra bedrag van 20 miljoen euro vrijgemaakt voor Irak in 2016–2017[1]. Op politiek vlak blijft voortgang bij de vorming van een nieuwe regering moeizaam. Op 9 mei jl. spraken het hoofd van de EU delegatie en de EU ambassadeurs in Bagdad met parlementsvoorzitter Al-Jibouri, waarbij zij de politieke blokken opriepen tot vreedzame dialoog en constructieve bijdrage aan een spoedige herziening van de regering. Pas na de vorming van een nieuwe regering zal er weer ruimte zijn voor voortzetting van de broodnodige hervormingen.

Inspanningen op terrorismebestrijding

De aanwezigheid van ISIS en andere terroristische groeperingen in Syrië en Irak blijft een grote uitdaging voor de stabiliteit aldaar. Tegelijkertijd hebben recente aanslagen eens te meer duidelijk gemaakt dat de dreiging van ISIS en de duizenden buitenlandse strijders, van wie een groot gedeelte uit het Westen komt, niet geografisch beperkt is tot Syrië en Irak. Een voortzetting van de EU inzet wereldwijd om deze dreiging in te dammen, is daarom essentieel. De EU kan middels structurele dialoog en capaciteitsopbouw bijdragen aan onder andere het versterken van de juridische aanpak van buitenlandse strijders, het opzetten van nationale antiterreurstrategieën, het bevorderen van informatiedeling, het zorgen voor robuuste re-integratieprogramma's en het voorkomen en tegengaan van gewelddadig extremisme. Daarnaast is de EU een actieve partner in de belangrijkste internationale terrorismebestrijdingsfora middels

[1] Kamerbrief «Extra middelen voor opvang in de Syrië regio» dd. 29 april, Kamerstuk 32 605, nr. 182.

lidmaatschap van het Global Counterterrorism Forum (GCTF) en deelname aan de civiele sporen van de anti-ISIS Coalitie (tegengaan van financiering; stabilisatie; voorkomen van gewelddadig extremisme en deradicalisering). Het kabinet steunt een actieve rol van de EU in de strijd tegen terrorisme (met name in het kader van samenwerking met derde landen, waaronder Irak) en is voorstander van een versterking van de inzet van de EU in multilaterale fora. De interne veiligheid van Europa is mede afhankelijk van de veiligheid en stabiliteit in onder andere Syrië en Irak. Om duurzaam resultaat te boeken in het terugdringen van de dreiging van terrorisme is een lange termijn inzet van de EU in de regio noodzakelijk.

Voor de inbreng van het kabinet op de overige punten van de regionale strategie over Syrië, Irak en de bestrijding van ISIS wordt verder verwezen naar de Geannoteerde Agenda van de RBZ van 18 april 2016[2]. De inzet is onveranderd.

Externe aspecten migratie

De Raad zal mede op verzoek van Nederland spreken over de externe aspecten van de migratie. De combinatie van regionale instabiliteit, demografische en sociaaleconomische factoren (zoals de hoge jeugdwerkloosheid in West-Afrika) zorgt ervoor dat migranten nog steeds via levensgevaarlijke routes proberen Europa te bereiken. Een effectieve aanpak van de migratieproblematiek vergt een coherent, geïntegreerd intern én extern Europees beleid. Daarbij zouden alle instrumenten en invloed van de EU en de lidstaten moeten worden aangewend. Opvang in de regio is voor het kabinet daarbij een essentieel element. In EU-kader zal het kabinet het belang hiervan blijven benadrukken, inclusief een gerichte, gezamenlijke aanpak in individuele sleutellanden. De bespreking in de Raad zal mede dienen als input voor de discussie over de gezamenlijke mededeling van Commissie en EDEO over de externe aspecten van de Europese migratieagenda die voor eind juni is voorzien.

Het ontbreken van een stabiele en effectieve regering in Libië maakt het vooralsnog onmogelijk met dat land een gezamenlijk migratiebeleid te voeren. De mogelijkheden om de migrantenstroom naar Europa te reguleren zijn daardoor vooralsnog beperkt. Alleen een stabiel Libië, met een effectieve eenheidsregering, zal een partner kunnen zijn om irreguliere migratie substantieel aan te pakken. Sinds 30 maart jl. bevindt de Presidentiële Raad zich in Tripoli, waarmee de eerste stap richting een volwaardige eenheidsregering is gezet. Op 5 mei jl. bracht de Minister van Buitenlandse Zaken een bezoek aan Libië, waar hij sprak met de Presidentiële Raad over politieke ontwikkelingen in Libië, mogelijkheden voor Nederlandse steun op de korte termijn, en samenwerking ten aanzien van migratie. Nederland kondigde daarbij een bijdrage aan voor een project van de *International Organization for Migration* (IOM) in Libië ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht en het faciliteren van vrijwillige terugkeer van kwetsbare migranten. Het kabinet zal tijdens de bespreking in de Raad aandacht besteden aan de noodzaak van opbouw van de Libische kustwacht en mogelijkheden om wapensmokkel aan te pakken.

De bestrijding van mensensmokkel is eveneens een essentieel onderdeel van het externe beleid van de EU. Het kabinet zet in op een multidisciplinaire aanpak van mensensmokkel en bepleit een zelfde aanpak in internationaal verband. Conform het EU-actieplan tegen migranten-

---

[2] Kamerstuk 21 501-02, nr. 1602.

smokkel (2015–2020) maakt versterkte migratiesamenwerking met derde landen daar onderdeel van uit.

Daarnaast is de inzet van het kabinet gericht op opvang en bescherming van vluchtelingen en aanpak van de grondoorzaken van illegale migratie, door te investeren in conflictbemiddeling, de opbouw van stabiele rechtsstaten en sociaaleconomische ontwikkeling (in het bijzonder vermindering jeugdwerkloosheid). Uit het EU Trust Fund voor Afrika zijn inmiddels een groot aantal projecten goedgekeurd ter ondersteuning van de Valletta agenda. Die zijn tot nu toe voornamelijk gericht op de grondoorzaken van migratie en moeten bijvoorbeeld bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid in landen in de Sahelregio en de Hoorn van Afrika.

Tevens zal worden bezien op welke wijze het externe instrumentarium (inclusief eventueel het Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid) kan worden ingezet om derde landen, waaronder in de Sahelregio, te ondersteunen bij capaciteitsopbouw op het terrein van onder andere grensbewaking.

Ten slotte heeft de Europese Raad de Hoge Vertegenwoordiger vorig jaar verzocht ten behoeve van de implementatie van het EU-Actieplan Terugkeer voor een aantal relevante landen brede pakketten voor migratiesamenwerking uit te werken waarbinnen ook het EU-terugkeerbeleid een plek krijgt. Op basis van deze pakketten zijn een aantal *High Level Dialogues* (HLDs) met o.a. Mali, Ghana, Ivoorkust en Niger geëntameerd. Zo wordt migratie integraal onderdeel gemaakt van de bredere samenwerkingsrelaties die de EU met deze landen onderhoudt. Tijdens de HLDs zijn de overkoepelende afspraken uit het Valletta Actie Plan verder uitgewerkt op operationeel en nationaal niveau. Ook op het terrein van terugkeer zijn concrete afspraken gemaakt om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Het is van belang dit jaar nog de vorderingen tijdens nieuwe ronde HLDs te evalueren.

Naast deze landen is er een groep landen die formeel niet onder het proces van de HLDs vallen, maar waarmee de samenwerking op migratie sterk zal worden geïntensiveerd, zoals Libanon en Jordanië. Ook tijdens het bezoek van de Minister-President en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan Libanon op 3 mei jl. kwam dit aan de orde. De onderhandelingen over de inhoud van de brede partnerschappen op het gebied van migratie tussen de EU en deze landen (zogenaamde *«compacts»*) zijn nog gaande. Nederland intensiveert tevens de bilaterale samenwerking met Libanon en Jordanië (evenals met Turkije).
Bovendien zal de Raad naar verwachting spreken over landen waarmee eveneens intensievere samenwerking nodig is. Nederland zal hierbij ook aandringen op een actieve rol van de EU om de migratieproblematiek in Irak het hoofd te bieden, in lijn met de motie Verhoeven[3].

EU Global Strategy

In aanloop naar de Europese Raad (ER) van juni 2016 waar de *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* (EUGS) zal worden gepresenteerd door HV Mogherini, zal de Raad stilstaan bij het proces en de inhoud van de EUGS in deze laatste fase. Ministers worden in staat gesteld politieke sturing te geven aan de strategie met het oog op de afronding. De consultatiefase met onder meer het maatschappelijk middenveld, denktanks, academici, NGO's en parlementen is inmiddels afgerond. Het

[3] Kamerstuk 21 501-20, nr. 1098 d.d. 16 maart 2016.

raamwerk, zoals uiteengezet in de Geannoteerde Agenda voor Gymnich van 5–6 februari 2016[4], is gehandhaafd en verder uitgewerkt. De Nederlandse inbreng heeft hierin een plaats gekregen.

Voor de laatste fase richting juni zal het kabinet zich inspannen dat de hieronder genoemde punten adequaat gereflecteerd worden in de EUGS. De veranderende veiligheidscontext, waaronder de «nieuwe» dreigingen, leidde tot de strategische herziening van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU. Het kabinet is daarom van mening dat de strategie primair gericht moet zijn op het antwoord van de EU hoe hiermee om te gaan. Ook dient de EU hiertoe in staat te worden gesteld. De strategie moet dus voldoende actiegericht zijn en een opmaat vormen voor de doorontwikkeling van onder meer het Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid (GVDB). Verder is het van belang dat de waarden waarop de EU gestoeld is, een leidraad zijn voor en onderdeel uitmaken van de gezamenlijk nagestreefde belangen ten aanzien van het EU buitenland- en veiligheidsbeleid. Dit aspect moet volgens het kabinet voldoende terugkomen in de strategie en dient zich door te vertalen in voldoende aandacht voor mensenrechten en de noodzaak te streven naar een *rules-based global order*. Ook is het van belang dat de EU haar brede instrumentarium geïntegreerder *(«joined-up»)* inzet om de internationale uitdagingen het hoofd te bieden, juist nu de verwevenheid van interne en externe uitdagingen steeds duidelijker wordt. Dit heeft gevolgen voor onder meer de manier waarop de EU-instellingen onderling en met de lidstaten samenwerken. Het kabinet acht het verder van belang dat er een verwijzing komt naar het belang van de implementatie van de *Global Goals* agenda door de EU – ook op het brede terrein van het extern optreden van de Unie. Tot slot zal het kabinet ervoor waken dat de precieze uitwerking van de strategie binnen de (onder meer financiële en juridische) kaders blijft van het staande Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid voor de EU. Dit geldt vooral voor het terrein van EU-uitbreiding, Nederlandse bijdragen in het kader van GVDB-missies en het Meerjarig Financieel Kader van de EU.

Na bespreking in deze Raad zal de strategie worden gefinaliseerd. Zoals verzocht door de Europese Raad van juni 2015 is de HV voornemens de strategie tijdens de ER van juni a.s. te presenteren. Het is vervolgens aan de ER om actie te verbinden aan de strategie. Het kabinet hecht er aan dat de strategie zoals gepland wordt afgerond en dat er zo spoedig mogelijk concrete uitvoering wordt gegeven aan de strategie, met name op het gebied van het GVDB.

Overig

De Raad zal als A-punt de besluiten tot sluiting van de associatieakkoorden met Georgië en Moldavië aannemen[5]. Na vaststelling van de Raadsbesluiten zal de Unie als laatste partij de verdragen ratificeren, waarna deze na afloop van de in de verdragen vastgelegde termijn in werking zullen treden[6].

Partnerschapsovereenkomst EU-Mexico

Nadat de mandaatonderhandelingen voor de herziening van de partnerschapsovereenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking met Mexico tussen de EU-lidstaten op ambtelijk

---

[4] Kamerstuk 21 501-02, nr. 1580.
[5] 8141/16, 8141/16 COR1, 9827/14, 8146/16, 9828/14.
[6] Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de laatste akte van ratificatie of goedkeuring is neergelegd.

niveau begin mei werden afgerond, is op initiatief van het Nederlands voorzitterschap dit A-punt op de RBZ van 23 mei geagendeerd. Het afronden van deze mandaatonderhandelingen was één van de handelspolitieke prioriteiten van het Nederlands voorzitterschap. Het kabinet is van mening dat het voorliggende mandaat succesvol tegemoet komt aan de wensen en eisen die gesteld moeten worden aan een modern (handels)akkoord.[7]

De huidige overeenkomst met Mexico, genaamd de *«global agreement»*, dateert uit 1997 en trad in 2000 in werking, maar is aan herziening toe om de ontwikkelingen die zich sindsdien in de relatie hebben voorgedaan te reflecteren. Zo ontvangt Mexico gezien de economische ontwikkelingen in het land inmiddels geen ontwikkelingshulp meer van de EU, terwijl dat nog wel een belangrijk uitgangspunt van de huidige overeenkomst is.

Volgens het mandaat worden de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger gemachtigd om de onderhandelingen voor een gemoderniseerd *Global Agreement* met Mexico te starten. Het gemoderniseerde akkoord moet de voorwaarden scheppen voor het verder stimuleren van de bilaterale handel en investeringen tussen de EU en Mexico. In het akkoord zullen bepalingen worden opgenomen om de wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten te vergroten, technische handelsbelemmeringen weg te nemen en zullen er aanvullende afspraken worden gemaakt op het gebied van landbouw, diensten en investeringen. Daarnaast is de inzet ook de samenwerking op fundamentele waarden als mensenrechten en democratie te versterken, evenals op het gebied van duurzame ontwikkeling. Gezien de reikwijdte van het onderhandelingsmandaat is de inschatting dat er in de uiteindelijke tekst ook lidstaatbevoegdheden zullen staan. Het kabinet gaat er dan ook vanuit dat het een gemengd akkoord zal worden.

Economisch Partnerschapsakkoord EU-SADC

Mogelijk staat ook het Raadsbesluit voor ondertekening en voorlopige toepassing van het Economische Partnerschapsakkoord (EPA) tussen de EU en de *Southern African Development Community* (SADC) als A-punt op de agenda van de Raad[8]. Het wordt pas zeer kort voor de Raad duidelijk of de interne EU-procedures tijdig zullen zijn afgerond om het Raadsbesluit op 23 mei a.s. vast te stellen. Indien dit niet het geval is, zal het besluit worden aangenomen op een eerstvolgende Raad.

EPA's zijn ontwikkelingsvriendelijke handelsovereenkomsten tussen de EU en diverse regio's in Afrika, de Cariben en Stille Oceaan. Eind 2014 is een onderhandelingsresultaat bereikt tussen de EU en SADC (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibië, Zuid-Afrika en Swaziland). De EPA stelt tariefvrije en quotavrije markttoegang veilig voor goederen uit deze landen. Alleen voor Zuid-Afrika blijven enkele tarieven op landbouwproducten bestaan. Daarnaast is de overeenkomst gericht op samenwerking ter bevordering van de onderlinge handel en zijn afspraken gemaakt over anti-dumping, voedselveiligheid, bescherming voor opkomende industrieën, handelsfacilitatie en regionale integratie.

Na aanname van het Raadsbesluit voor ondertekening en voorlopige toepassing kan de overeenkomst door alle partijen worden getekend, waarna de nationale goedkeuringsprocedures van start gaan. Ook het Europees Parlement moet instemmen. Ter overbrugging van de ratificatieperiode zullen de delen van de overeenkomst die onder de

---

[7] 7344/16, 7825/16, 7826/16.
[8] 5730/16, extranetnummer Raadsbesluit nog niet bekend.

EU-bevoegdheden vallen voorlopig worden toegepast, waaronder de hoofdstukken over tariefafbouw, oorsprongsregels, anti-dumping, de beschermingsclausules op het gebied van voedselveiligheid en opkomende industrieën en de institutionele aangelegenheden.

Ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap

Voorafgaand aan de Raad vindt een ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap (OP) plaats, zoals reeds aangekondigd in de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van april 2016 waar de EU-inzet voor deze ministeriële ontmoeting werd geschetst[9]. Deze bijeenkomst van de EU lidstaten en de zes OP-landen is gericht op het onderstrepen van het belang en de verdere bestendiging van de doelstellingen en resultaten van het Partnerschap. De inzet van de EU is de stand van zaken en de prioriteiten voor de korte termijn te bespreken, evenals nader te kijken naar de uitwerking van de herziening van het nabuurschapsbeleid, inclusief het belang van een individuele, gedifferentieerde aanpak binnen een overkoepelend raamwerk. Focus zal daarbij naar verwachting liggen op stabilisatie en ontwikkeling naast de ontwikkelingen ten aanzien van de samenwerkingsterreinen goed bestuur, mobiliteit, handel en transport en energie. Hoewel de ministeriële geen onderdeel uitmaakt van de Raad, zal in het verslag van de Raad van 23 mei a.s. ook een passage worden opgenomen met een terugblik op de ministeriële bijeenkomst van het OP.

[9] Hiervoor wordt verwezen naar de Geannoteerde Agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van april 2016 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1602) en het Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van april 2015 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1607).